

# REFORMA UJEDINJENIH NARODA

Ljubo Runjić, dipl. iur. \*

UDK 341.123

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: prosinac 2008.

*U radu se obrađuje dosadašnji tijek reforme Ujedinjenih naroda. Posebno se analiziraju tri glavna smjera reforme istaknuta u izvješću Visokog panela. Uz reformu sustava kolektivne sigurnosti, razmatraju se značajne institucionalne promjene, pri čemu se naglasak stavlja na reformu Vijeća sigurnosti. Posljednji dio rada obrađuje reformu upravnog aparata Ujedinjenih naroda.*

*Ključne riječi: reforma, Ujedinjeni narodi, Vijeće sigurnosti, kolektivna sigurnost.*

## 1. UVOD

Ujedinjeni narodi (u daljnjem tekstu: Organizacija) nalaze se danas pred jednim od najvećih izazova od svog osnivanja. Organizacija kojoj je primarna zadaća održavanje međunarodnog mira i sigurnosti u proteklih šezdeset godina svoga postojanja pokazala je svu svoju nesposobnost i neučinkovitost u obavljanju svoje temeljne funkcije. Ne samo da se broj oružanih sukoba nije smanjio nego je njihov broj i povećan. Dovoljno je samo navesti Vijetnam, Afganistan, Bliski Istok, Kambodžu, bivšu SFRJ, Ruandu, Irak i odnedavno Sudan da bismo shvatili da postojeći sustav kolektivne sigurnosti, koji su uspostavili Ujedinjeni narodi ne odgovara vremenu u kojem živimo. On je možda odgovarao vremenu iz 1945., ali slika svijeta se je od tada u potpunosti promijenila. Danas kad govorimo o kolektivnoj sigurnosti, ne mislimo samo na velike međudržavne sukobe, već i na krvave građanske ratove, siromaštvo,

---

\* Ljubo Runjić, dipl. iur., asistent Veleučilišta u Šibeniku, Trg Andrije Hebranga 11, Šibenik

glad, masovne bolesti, zagađenje okoliša, širenje oružja za masovno uništenje, međunarodni terorizam itd.<sup>1</sup>

Upravo stoga reforma Ujedinjenih naroda predstavlja prioritet, ne samo za samu Organizaciju, već i za sve njene države članice. Stvaranje učinkovitih i snažnih Ujedinjenih naroda, čije će odluke imati potreban legitimitet i predstavljati volju cjelokupne međunarodne zajednice, je prijeko potrebno kako bi se ovoj Organizaciji udahnuo novi život te je na taj način osposobilo za nove izazove, prijetnje i promjene s kojima će se susresti u 21. stoljeću.

Glavni smjerovi reforme Ujedinjenih naroda istaknuti su 2004. u Izvješću Visokog panela o prijetnjama, izazovima i promjenama, naslovljenom „Sigurniji svijet: Naša zajednička odgovornost“.<sup>2</sup> Uz reformu sustava kolektivne sigurnosti, predlažu se značajne institucionalne promjene, kao i reforma toliko osporavanog i često kritiziranoga upravnog aparata. Velik dio predloženih promjena je u tijeku, neke su već obavljene, poput osnivanja Vijeća za ljudska prava i Komisije za izgradnju mira, dok se nadalje otišlo u reformi upravnog aparata.<sup>3</sup>

Ključno pitanje, ali zasigurno i najkontroverznije, predstavlja reforma Vijeća sigurnosti. Ovo je prije svega političko pitanje, koje zahtijeva i izmjenu postojeće Povelje Ujedinjenih naroda, pa se upravo zbog toga najteži pregovori vode u svezi njega. Različite grupe država sa svojim suprostavljenim stajalištima, zahtjevima i interesima glavna su prepreka u reformi najvažnijeg organa Ujedinjenih naroda na kojem počiva cjelokupni sustav kolektivne sigurnosti. Sposobnost pronalaženja rješenja za ovo delikatno pitanje bit će test sposobnosti za samu Organizaciju i države članice, o čemu će ovisiti i ishod cjelokupne reforme Ujedinjenih naroda.

## 2. INSTITUCIONALNA REFORMA UJEDINJENIH NARODA

Institucionalna reforma Ujedinjenih naroda predstavlja jedan od glavnih elemenata u sklopu cjelokupne reforme Ujedinjenih naroda. Nastojanja da se od Ujedinjenih naroda stvori snažna i efikasna organizacija koja će biti sposobna

<sup>1</sup> Vidi: Verhoven, S., *The UN High-level Panel Report and the proposed institutional reform of the UN*, *International law forum*, sv. 7, 2005-II, str. 101.

<sup>2</sup> Vidi: *United Nations, A more secure world: Our shared responsibility*, Report of the Secretary-General High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UN Doc A/59/565(2004.)

<sup>3</sup> Vidi više na: [www.un.org/reform/](http://www.un.org/reform/).

odgovoriti na izazove, prijetnje i promjene u dvadeset i prvom stoljeću zasigurno ovise o institucionalnoj sposobnosti Ujedinjenih naroda da se prilagode novonastalim okolnostima. U sklopu institucionalne reforme središnje mjesto zauzima predstojeća reforma Vijeća sigurnosti, dok su reforme i osnivanja nekih drugih organa kao što su Vijeće za ljudska prava i Komisija za izgradnju mira uspješno provedene.

Vijeće sigurnosti predstavlja zasigurno najvažniji organ u sustavu Ujedinjenih naroda. Njemu u nadležnost primarno je povjereno održavanje međunarodnog mira i sigurnosti s ovlašću da donosi obvezujuće odluke za sve članice Ujedinjenih naroda.<sup>4</sup> Sukladno tome članci 39., 41. i 42. Povelje Ujedinjenih naroda predviđaju da Vijeće sigurnosti može ustvrditi postojanje svake prijetnje miru, narušavanja mira ili čina agresije, te prema prekršiteljima poduzimati razne mjere uključujući upotrebu oružanih snaga.<sup>5</sup> U Dumbarton Oaksu 1944. odlučeno je da se Vijeće sigurnosti sastoji od pet stalnih i šest nestalnih članica. Godinu dana poslije na sastanku šefova "Velike trojice" na Jalti 1945. postignut je i dogovor o donošenju odluka u Vijeću sigurnosti. Prema tzv. Jalta-formuli pet stalnih članica (Francuska, Kina, Sjedinjene Američke Države, Sovjetski Savez i Ujedinjeno Kraljevstvo) dobile su pravo veta na donošenje svih meritornih odluka Vijeća sigurnosti. U to vrijeme smatralo se da zbog svojih vojnih potencijala jedino one mogu jamčiti međunarodni mir i sigurnost. Glede izbora nestalnih članica prema čl. 23. Povelje glavni kriterij za izbor je doprinos održavanju međunarodnog mira i sigurnosti ali i pravična geografska raspodjela.<sup>6</sup> S obzirom na to da se broj država članica Ujedinjenih naroda rapidno povećavao, 1965. stupila je na snagu izmjena Povelje koja je uz pet stalnih članica predviđala deset nestalnih članica.

Današnji sastav Vijeća sigurnosti možda bi odgovarao vremenu iz Jalte 1945., međutim on u potpunosti ne odgovara vremenu u kojem živimo. Geopolitčka, demografska, vojna i ekonomska slika svijeta se u potpunosti promijenila u od-

---

<sup>4</sup> Za razliku od Opće skupštine čija je nadležnost opća, Vijeće sigurnosti ima specijaliziranu i ograničenu nadležnost vezanu uz očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti. Dok je Opća skupština plenarni organ bez mogućnosti donošenja obvezujućih odluka za države članice, Vijeće sigurnosti predstavlja jedan oblik izvršnog organa, s ograničenim brojem članova u stalnom zasjedanju, koje vrši najvažnije funkcije UN-a, koje su mu povjerene u isključivu nadležnost s ovlastima da stvara obvezujuće odluke za sve članove Ujedinjenih naroda.

<sup>5</sup> Vidi: Povelja Ujedinjenih naroda, Narodne novine - Međunarodni ugovori, 15/1993.

<sup>6</sup> *Ibid.*

nosu na onu koja je bila nakon završetka Drugoga svjetskog rata. U posljednjih pedesetak godina broj članova Ujedinjenih naroda se uvećao za četiri puta u odnosu na broj osnivača iz 1945.<sup>7</sup> Dok su neke zemlje izgubile na važnosti (ovdje se prije svega misli na Ujedinjeno Kraljevstvo i Francusku), druge su postale svjetske sile i zasjenile ih.<sup>8</sup> Prema službenim podacima Japan i Njemačka kao drugo i treće svjetsko gospodarstvo po veličini za razdoblje od 2004. do 2006. su sudjelovali s 19,46% tj. 8,62% doprinosa u cjelokupnom proračunu Ujedinjenih naroda dok su izdvajanja Francuske 6,03%, Ujedinjenoga Kraljevstva 6,12%, Kine 2,05% i Ruske Federacije 1.1%.<sup>9</sup> S druge strane pojavile su se države poput Indije, Indonezije, Pakistana i Brazila čije populacije zajedno predstavljaju gotovo jednu trećinu cjelokupnoga svjetskog stanovništva, dok njihovi vojnici danas čine većinu u mirovnim snagama Ujedinjenih naroda koje su razasute diljem svijeta sa zadaćom održavanja međunarodnog mira i sigurnosti.<sup>10</sup> Većina navedenih zemalja opravdano smatra da s obzirom na svoje ekonomske doprinose, veličinu populacije i sudjelovanje u mirovnim operacijama nisu odgovarajuće zastupljene u Ujedinjenim narodima, a posebno ne u njihovom najvažnijem organu, Vijeću sigurnosti. Upravo zbog toga za Vijeće sigurnosti se može reći da danas nema više potrebni kredibilitet, legitimnost i reprezentativnost koji su potrebni za donošenje i provođenje ključnih odluka.<sup>11</sup>

To je prepoznao i Panel koji je u svom prijedlogu reforme Vijeća sigurnosti jasno istaknuo da je za stvaranje Vijeća, koje će biti sposobno i voljno odgovoriti na prijetnje međunarodnom miru i sigurnosti, potrebno povećati efikasnost, ali i kredibilitet samoga Vijeća.<sup>12</sup> To se može postići samo tako da se u rad

<sup>7</sup> Danas Ujedinjeni narodi broje 192 države članice. Nakon završenog procesa dekolonizacije i primanja bivših kolonijalnih područja u članstvo UN-a posljednje značajnije proširenje dogodilo se nakon završetka hladnog rata. Tada su članicama UN-a postale države nastale raspadom SSSR, SFRJ i Čehoslovačke. Zadnje primljene države članice su bile Švicarska i Istočni Timor - 2002. i Crna Gora - 2006.

<sup>8</sup> Vidi: Blum, Y. Z., *Proposals for UN Security Council reform, American journal of international law*. sv. 99, 2005-III, str. 636.

<sup>9</sup> *Ibid.* str. 638.

<sup>10</sup> Indija kao druga svjetska populacija po veličini ima 1,1 milijardu stanovnika dok Indonezija ima 238 milijuna, što je svrstava na visoko četvrto mjesto po broju stanovništva u svijetu. Brazil se nalazi na petom mjestu s reprezentativnih 197 milijuna stanovnika, a Pakistan je šesti s 174 milijuna stanovnika. Vidi više na [www.geo-hive.com/earth/population1.aspx](http://www.geo-hive.com/earth/population1.aspx) (1. 10. 2008.)

<sup>11</sup> Vidi: Bloom, *op. cit.* (bilj. 8) str. 633.-634.

<sup>12</sup> Vidi: *United Nations, A more secure world, op. cit.* (bilj. 2), str. 66.

samoga Vijeća uključe glavni akteri svjetskih odnosa. Panel u svom izvještaju preporučuje da oni koji doprinose najviše Organizaciji financijski, vojno i diplomatski, trebaju biti uključeni pri donošenju odluka u Vijeću sigurnosti. Također, u sam proces donošenja odluka u Vijeću moraju se uključiti važnije zemlje iz šireg članstva Ujedinjenih naroda, posebno onog iz zemalja u razvoju.<sup>13</sup> Navedene promjene ne bi smjele utjecati na učinkovitost samoga Vijeća već bi, naprotiv, trebale povećati njegovu demokratičnost i odgovornost.<sup>14</sup> Iz navedenoga se može zaključiti da Vijeće sigurnosti treba veći kredibilitet, legitimnost i reprezentativnost kako bi kvalitetno moglo odgovoriti na izazove i prijetnje koje se pred njim nalaze. Na tom tragu Panel je predložio dva modela reforme Vijeća sigurnosti. Već sama činjenica da je Panel predložio dva modela jasno nam ilustrira o kakvom se teškom i delikatnom pitanju radi.<sup>15</sup>

Prema modelu A predviđa se povećanje Vijeća sigurnosti na dvadeset i četiri člana. Uz postojećih pet stalnih mjesta uvodi se šest novih stalnih mjesta, ali bez prava veta. Od šest novih stalnih mjesta po jedno bi išlo Europi i Americi, a po dva Aziji i Africi. Od trinaest nestalnih mjesta dva mjesta bi dobila Europa, Azija bi dobila tri a Amerika i Afrika po četiri mjesta.<sup>16</sup>

Prema modelu B također se predviđa proširenje na dvadeset i četiri člana, ali bez uvođenja novih stalnih mjesta. Umjesto toga predviđa se uvođenje osam polustalnih mjesta bez prava veta (izbor na četiri godine uz mogućnost ponovnog reizbora) te jedanaest nestalnih mjesta.

---

<sup>13</sup> Raspodjela stalnih mjesta u Vijeću sigurnosti zaista ne odgovara demokratskim standardima 21. stoljeća. Pet stalnih mjesta u Vijeću sigurnosti su raspoređeni između Europe (3), Azije (1) i Sjeverne Amerike (1). Srednja i Južna Amerika, Afrika te Australija i Oceanija su u toj raspodjeli ostali praznih ruku.

<sup>14</sup> Vidi: *United Nations, A more secure world, op. cit.* (bilj. 2) str. 67.

<sup>15</sup> Predsjednik Panela, bivši premijer Tajlanda, Anand Panyarachun je 2004. u svom pismu glavnom tajniku UN-a istaknuo da se članovi Panela nisu složili glede predloženog proširenja Vijeća sigurnosti. Neki od članova Panela su snažno vjerovali će jedino proširenje Vijeća sigurnosti s novim stalnim članicama, ali bez prava veta, omogućiti Vijeću sigurnosti da se uspješno nosi s novim prijetnjama. Drugi članovi Panela su jednako snažno vjerovali da jedino proširenje Vijeća sigurnosti s polustalnim članovima predstavlja pravi put u njegovoj reformi. Vidi: *United Nations, A more secure world, op. cit.* (bilj. 2), str. 6.-7.

<sup>16</sup> Radi lakše podjele mjesta u Vijeću sigurnosti, Panel je sve zemlje svrstao na temelju geografskog kriterija u četiri glavne svjetske regije - Afriku, Aziju i Pacifik, Europu i Ameriku.

Prijedlog Visokog panela o proširenju Vijeća sigurnosti je izazvao brojne rasprave, potpore ali i oštra suprostavljanja tako da je teško očekivati da će dosad najradikalniji prijedlog u pogledu reforme Vijeća sigurnosti, odnosno njegova dva modela, dobiti potrebnu potporu. Mnoge zemlje predvođene Sjedinjenim Američkim Državama se protive proširenju Vijeća sigurnosti. Kina javno negoduje protiv mogućega stalnog mjesta Japana,<sup>17</sup> afričke zemlje se protive modelu B (Nigerija i Egipat), dok se cijeli niz drugih zemalja poput Indonezije, Pakistana i Italije opravdano smatraju zapostavljenim. Jedno je sasvim sigurno, proširenje Vijeća sigurnosti se neće dogoditi prije nego što se postigne dogovor na najvišem nivou, između pet stalnih članica bez čijeg pristanka prema Povelji Ujedinjenih naroda nema ni nikakve mogućnosti izmjene same Povelje.<sup>18</sup> Tek tada kad se među državama koje su ključne za izmjenu Povelje, a samim time i za proširenje Vijeća sigurnosti, postigne sporazum, bit će moguće pristupiti lobiranju i traženju općeg konsenzusa među sto devedeset i dva člana Ujedinjenih naroda.

Nakon predloženog proširenja od strane Visokog panela iskristalizirale su se dvije skupine država. Jezgru članova prve skupine koja podupire model A čine: Brazil, Indija, Japan i Njemačka (grupa G-4), koji su ujedno i kandidati za nova stalna mjesta u Vijeću sigurnosti. Prijedlog skupine G-4, programski najbliži modelu A, predviđa proširenje Vijeća sigurnosti za šest novih stalnih mjesta i četiri nestalna mjesta, tj. Vijeće sigurnosti bi prema njihovom prijedlogu imalo 25 članova.<sup>19</sup> Od stalnih mjesta dva bi pripala afričkim državama, dva azijskim državama, jedno latinoameričkim i karipskim državama, te jedno zapadnoeuropskim i drugim državama. Istaknute zemlje u drugoj skupini koja se zalaže za model B bez novih stalnih mjesta su: Argentina, Italija, Južna Koreja, Meksiko i Pakistan. Ova skupina država naziva se "Ujedinjeni za konsenzus" (United for Consensus - UFC). Grupa UFC predlaže čak 20 novih nestalnih mjesta. Šest mjesta bi pripalo afričkim državama, pet azijskim državama,

---

<sup>17</sup> Vidi: Bloom, *op. cit.* (bilj. 8), str. 646.

<sup>18</sup> Prema članku 108. Povelje izmjene Povelje stupaju na snagu za sve članove Ujedinjenih naroda kada ih usvoji većina od dvije trećine članova Opće skupštine i kada ih dvije trećine članova Ujedinjenih naroda, uključujući sve stalne članove Vijeća sigurnosti, ratificiraju u skladu sa svojim ustavnim propisima. Sličan postupak predviđa i čl. 109. Povelje koji se odnosi na njenu reviziju.

<sup>19</sup> Jedino odstupanje prijedloga skupine G-4 u odnosu na prijedlog Panela, tj. njegov model A, očituje se u povećanju broja članova novog Vijeća s 24 na 25 (umjesto tri, predložena su četiri nestalna mjesta).

četiri latinoameričkim i karipskim državama, tri zapadnoeuropskim i drugim državama i dva istočnoeuropskim državama. Dok skupina G-4 potcrtava da ne postoji nijedan realni prijedlog osim njihovog te nastoji prikupiti potrebnu dvotrećinsku većinu, uključujući stalne države članice, skupinu UFC podržava mnogo manje država. Usprkos tome, one inzistiraju da bez njih i njihovog plana, reforma Ujedinjenih naroda nije ostvariva. Mnogi pisci ističu teške prepreke na putu skupine G-4 prema ostvarenju svoga cilja: osiguranje potrebnih 128 glasova koje je još uvijek upitno, snažno protivljenje Kine stalnom mjestu Japana, stav SAD-a koji eventualno dopušta jedno do dva nova stalna mjesta i još toliko novih nestalnih mjesta, što znači proširenje do 19 - 20 članova te na kraju cijela lista kandidata za predviđena dva afrička stalna mjesta (Egipat, Libija, Južna Afrika, Nigerija i Senegal).<sup>20</sup>

U nastojanjima da pridobiju podršku potrebne većine, članovi skupine G-4 su odustali od prava veta za nove stalne članice, što je i logično jer se osim stalnih članica i mnoge države predvođene Nizozemskom oštro tome protive. One naglašavaju važnost reprezentativnosti i legitimnosti Vijeća sigurnosti koje treba biti efikasno za rješavanje izazova današnjeg svijeta. Zbog toga se one protive proširenju prava veta na nove stalne članice, jer smatraju da ako postoji Vijeće sigurnosti s jedanaest veta, onda zasigurno nikakva odluka u njemu neće biti donijeta.<sup>21</sup>

Jedno od mogućih rješenja vezanih uz reformu Vijeća sigurnosti, koja naša-lost već godinama ne silazi s dnevnog reda i time ozbiljno ugrožava reformu cjelokupne Organizacije, je pronalaženje kompromisa između suprostavljenih strana. Skupina G-4 i skupina UFC bi trebale popustiti djelomično u svojim zahtjevima glede broja novih stalnih i nestalnih mjesta u Vijeću sigurnosti. Na taj način bi se dobila i prijeko potrebna potpora stalnih članica, koje bi s racionalnim proširenjem Vijeća sigurnosti na otprilike dvadesetak članova i dalje sačuvala svoj status i utjecaj nedirnut.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Vidi: Fijalkowski, A.(ed.), *International Institutional Reform-2005* Hague Joint Conference on Contemporary Issues of International Law, str. 171.

<sup>21</sup> *Ibid.*, str. 175.

<sup>22</sup> Jedan od posljednjih prijedloga za koji mnogi diplomati vjeruju da bi mogao dobiti potrebnu većinu je predložio Cipar. Sukladno njihovom prijedlogu Vijeće sigurnosti bi bilo prošireno na 22 člana. Sedam novih mjesta bi se raspodijelilo na način da bi dva mjesta išla Africi, dva Aziji, jedno Latinskoj Americi i karipskim državama, jedno istočnoeuropskim i jedno zapadnoeuropskim državama. Prijedlog ne predviđa stalna mjesta, već polustalna mjesta, gdje bi države svakih pet godina imale mogućnost ponovno

Pitanje veta predstavlja jedno od najspornijih pitanja od samog osnutka Ujedinjenih naroda. Davanjem prava veta petorici stalnih članica Vijeća sigurnosti stvoren je jedan od najvećih apsurdna i proturječnosti vezanih uz postojanje Ujedinjenih naroda. Sama ideja osnivanja i funkcioniranja Ujedinjenih naroda se temeljila na suverenoj jednakosti i ravnopravnosti naroda.<sup>23</sup> Teško se može govoriti o ravnopravnosti, suverenoj jednakosti i toliko spominjanoj demokraciji kad mišljenje jedne stalne članice Vijeća sigurnosti vrijedi više nego mišljenja preostalih 187 država članica koje nemaju stalno mjesto u Vijeću sigurnosti. Tvrdnje da je to potrebno radi održavanja međunarodnog mira i sigurnosti dobile su svoj odgovor u svega pedesetak godina od osnivanja Ujedinjenih naroda ("hladni rat", Bliski Istok, Vijetnam, Kambodža, Afganistan, bivša Jugoslavija, Ruanda i Irak, gdje su stalne članice svojom suprostavljenom politikom i upotrebom veta sprječavale rad Vijeća u obavljanju njegovih temeljnih funkcija i time omogućavale svoje, ali i tuđe krvave pohode koji su rezultirali milijunima mrtvih, ranjenih i raseljenih osoba).

Nažalost, ni prijedlozi Visokog panela, a niti drugi relevantni prijedlozi ne diraju u pitanje postojanja veta. To je u jednu ruku i opravdano jer je teško očekivati da će i jedna od stalnih članica Vijeća sigurnosti, bez čijeg pristanka ne može doći do promjene Povelje, pristati na odricanje od tako moćnoga političkog oružja. Panel se u svom izvješću usprotivio bilo kakvom proširenju prava veta na eventualne nove članice Vijeća sigurnosti, ali je također apelirao na stalne članice da se suzdrže od upotrebe veta, posebno u slučajevima kršenja ljudskih prava i genocida. Jasno je istaknuto da veto ima važnu funkciju u očuvanju interesa najmoćnijih članica, ali i to da institucija veta ima anakroni karakter koji nije primjeren današnjem demokratskom svijetu te se stoga preporuča da se njegova upotreba ograniči.<sup>24</sup> Kao jedan od prijedloga da se barem djelomično utječe na upotrebu veta predloženo je tzv. "indikator-glasovanje". Nakon prvog kruga glasovanja u Vijeću sigurnosti svjetska javnost bi imala priliku dati svoje mišljenje koje bi barem djelomično moglo utjecati na drugi krug glasovanja u Vijeću sigurnosti. Za razliku od prvog, drugi krug glasovanja bi imao pravnu

---

biti izabrane. Vidi više na [www.globalsolutions.org/issues/security\\_council\\_reform](http://www.globalsolutions.org/issues/security_council_reform) (25. 8. 2008.)

<sup>23</sup> U preambuli Povelje se ističe ravnopravnosti velikih i malih naroda, dok članak 2. stavak 1. Povelje govori da se Organizacija temelji na načelu suverene jednakosti svih svojih članova.

<sup>24</sup> Vidi: *United Nations, A more secure world, op. cit.* (bilj. 2), str. 67.-69.



snagu.<sup>25</sup> Ovaj optimistični prijedlog Panela teško da bi mogao funkcionirati jer velike sile ni do sada nisu puno uzimale u obzir javno mnijenje. Dovoljno se samo sjetiti američke invazije na Irak koja je unatoč protivljenju svekolike svjetske javnosti i samih Ujedinjenih naroda ipak izvršena.

Iako se svjetlo na kraju tunela još uvijek ne nazire, sigurno je jedno: reforma Ujedinjenih naroda bez reforme Vijeća sigurnosti je unaprijed propala reforma. Vijeće sigurnosti mora postati reprezentativan i legitiman organ koji će predstavljati cjelokupnu međunarodnu zajednicu. Samo tako Vijeće sigurnosti će biti sposobno kvalitetno i efikasno odgovoriti na rastuće izazove i prijetnje 21. stoljeća. U slučaju izostanka reforme Vijeća sigurnosti agonija Ujedinjenih naroda će se nastaviti, jer će im se na čelu nalaziti organ koji neće predstavljati cjelokupnu svjetsku zajednicu niti će odgovarati aktualnoj geopolitičkoj situaciji što će dovesti u pitanje vjerodostojnost i legitimnost njegovih odluka. Zato su u pravu svi oni koji kažu da je unatoč Povelji koja u svojoj preambuli govori: "Mi, narodi Ujedinjenih naroda...", teško pripisati odluke Vijeća sigurnosti međunarodnoj zajednici kad 15 članica Vijeća predstavlja tek 8% cjelokupnog članstva Ujedinjenih naroda.<sup>26</sup>

Međutim, posljednji događaji u Općoj skupštini označili su možda i ključni događaj u reformi Vijeća sigurnosti. Nakon petnaestak godina bezuspješnog dogovaranja termina za početak pregovora o reformi Vijeća, Opća skupština je posljednjeg dana 62. redovitog zasjedanja, 16. rujna 2008., konačno jednoglasno donijela odluku o početku međuvladinih pregovora o reformi Vijeća sigurnosti. Sukladno odluci pregovori bi trebali početi najkasnije u veljači 2009. Mnogi diplomati su ovaj uspjeh ocijenili povijesnim, a i sam predsjednik Opće skupštine je istaknuo da je pitanje početka reforme Vijeća sigurnosti bilo najteže pitanje koje se našlo na dnevnom redu 62. zasjedanja Opće skupštine.<sup>27</sup>

Za razliku od reforme Vijeća sigurnosti koja još uvijek nije usvojena, reforma i osnivanje nekih drugih organa koje je predložio Panel je uspješno provedeno. Prije svega mislimo na osnivanje Vijeća za ljudska prava koje je zamijenilo dotad često kritiziranu Komisiju za ljudska prava.<sup>28</sup> Glavni problem u funkcioniranju Komisije je bila njezina ispolitiziranost i manjak profesionalnosti. Mnoge

---

<sup>25</sup> Vidi: Giegerich, Th., *A fork in the road: constitutional challenges, chances and lacunae of UN reform*, *German yearbook of international law*, sv. 48, 2005., str. 47.-48.

<sup>26</sup> *Ibid.*, str. 43.

<sup>27</sup> Vidi: [www.un.org/ga/news](http://www.un.org/ga/news) (18. 9. 2008.)

<sup>28</sup> Vidi: *United Nations, A more secure world, op. cit.* (bilj. 2) str. 74.-75.

države, dokazane kršiteljice ljudskih prava, su upravo kroz članstvo u Komisiji pokušale prikriti očita kršenja tih prava u svojim zemljama.<sup>29</sup> Odlukom Opće skupštine 15. ožujka 2006. osnovano je Vijeće za ljudska prava kao pomoćni organ Opće skupštine s mogućnošću davanja preporuka državama članicama. Vijeće se sastoji od 47 država članica koje se biraju na trogodišnje razdoblje.<sup>30</sup> Ubrzo nakon osnivanja Vijeće je donijelo niz pravila kojima se utvrđuje procedura, struktura i mehanizmi koji čine temelje njegovog rada. Upravo jedno od ključnih dostignuća u izgradnji Vijeća za ljudska prava je bilo uvođenje mehanizma općega periodičnog pregleda (UPR). Osim instrumentom Vijeće će periodički pregledavati ispunjenje obveza država članica vezanih uz ljudska prava. Uvođenjem UPR-a glavni tajnik Ban Ki-moon je jasno istaknuo da je poslana poruka svakoj zemlji, maloj i velikoj da neće biti imuna od temeljitog pregleda. Ostaje nam vidjeti hoće li Vijeće uspjeti u svojoj misiji, a to je da postane, kako se slikovito izrazio glavni tajnik, bakljonoša ljudskih prava u svakoj zemlji članici.<sup>31</sup>

Uz Vijeće za ljudska prava, drugo važno tijelo koje je osnovano na prijedlog Panela je Komisija za izgradnju mira. Panel je u svom izvještaju definirao ključnu prazninu u institucionalnom ustroju Ujedinjenih naroda, smatrajući da ne postoji organ koji je zadužen da identificira države u kojima bi moglo doći do narušavanja mira ili da pomogne državama koje se nalaze u tranziciji između rata i mira, te na taj način spriječi njihovo ponovno klizanje u sukob.<sup>32</sup> Upravo na temelju prijedloga Panela, 2005. Vijeće sigurnosti<sup>33</sup> je zajedno s Općom skupštinom<sup>34</sup> osnovalo Komisiju za izgradnju mira. Komisija se sastoji od 31 države članice, od čega njih sedam dolazi iz Vijeća sigurnosti (uključujući

---

<sup>29</sup> Vidi: Verhoven, *op. cit.* (bilj. 1), str. 104.-106.

<sup>30</sup> Zanimljivo je istaknuti da su prilikom glasovanja u Općoj skupštini o osnivanju Vijeća za ljudska prava jedino Izrael, Maršalovi otoci, Palau i Sjedinjene Američke Države bili protiv. Ne slažući se s osnivanjem Vijeća i njegovim radom, Sjedinjene Američke Države odbijaju mjesto u Vijeću te danas imaju status promatrača. Glavni uzrok takvog ponašanja je uvjerenje o naročitoj fokusiranosti Vijeća na kršenje ljudskih prava u Izraelu dok su druge zemlje poput Burme, Sjeverne Koreje i Kube pošteđene takvoga temeljitog proučavanja. Vidi više na: [www.state.gov/p/io/rls/89505.htm](http://www.state.gov/p/io/rls/89505.htm) (2. 9. 2008.)

<sup>31</sup> Vidi: [www.un.org/reform/responsibility](http://www.un.org/reform/responsibility) (2. 9. 2008.)

<sup>32</sup> Vidi: Verhoven, *op. cit.* (bilj. 1), str. 106.

<sup>33</sup> Vijeće sigurnosti je odlučilo o osnivanju Komisije za izgradnju mira rezolucijom 1645, UN Doc S/RES/1645(2005.)

<sup>34</sup> Opća skupština je odlučila o osnivanju Komisije za izgradnju mira rezolucijom 60/180, UN Doc A/RES/60/180(2005.)

stalne članice), sedam članica bira Ekonomsko i socijalno vijeće, sedam Opća skupština, pet mjesta pripada zemljama koje najviše financijski doprinose Organizaciji dok pet mjesta pripada zemljama koje najviše sudjeluju u mirovnim operacijama Ujedinjenih naroda. Glavna zadaća novoosnovane Komisije je briga o zemljama koje su izašle iz sukoba, a čije vlade traže međunarodnu pomoć. Komisija bi trebala okupiti sve relevantne aktere i prijeko potrebna financijska sredstva te predložiti zajedničku strategiju za izgradnju mira i oporavak takvih zemalja.<sup>35</sup> Kako bi se lakše osiguralo financiranje Komisije kao i dugoročno financijsko ulaganje u ugrožene zemlje koje je potrebno za njihovu poslijeratnu izgradnju, osnovan je Fond za izgradnju mira s početnim budžetom od 250 milijuna dolara. Njegova zadaća je prikupljanje financijskih sredstava kroz suradnju s donatorskim zemljama, regionalnim organizacijama i svjetskim monetarnim institucijama, kao i distribucija tih sredstava zemljama koje se nalaze u projektima Komisije za izgradnju mira, ali i drugim ugroženim zemljama. Također je osnovan i Ured za potporu izgradnji mira čija je funkcija pružanje administrativno-tehničke potpore Komisiji i Fondu, kao i pomaganje glavnom tajniku u koordinaciji mnogobrojnih tijela Ujedinjenih naroda koja sudjeluju u izgradnji mira. Trenutno se tri zemlje nalaze pod razmatranjem Komisije za izgradnju mira: Burundi, Gvineja Bisau i Sijera Leone. Treba istaknuti kako se mnogobrojni stručnjaci slažu da je osnivanje Komisije za izgradnju mira jedno od najnaprednijih postignuća u sklopu cjelokupne reforme Ujedinjenih naroda.<sup>36</sup>

Na kraju svakako treba istaknuti pitanje Starateljskog vijeća. Radi se o organu koji je bio nadležan za područja koja su se nalazila pod starateljstvom. Danas u svijetu više ne postoji nijedno takvo područje, pa je sama svrha postojanja Starateljskog vijeća postala upitna, iako uvijek postoji mogućnost da se neko područje stavi pod starateljstvo. Starateljsko vijeće je 1. studenoga 1994. obustavilo svoj rad nakon proglašenja nezavisnosti posljednjeg područja koje se nalazilo pod starateljstvom (Palau).<sup>37</sup> Jedina logična odluka vezana uz ovaj organ je njegovo potpuno ukidanje. To je prepoznao i Panel, koji je predložio ukidanje Starateljskog vijeća, tj. brisanje cijele XIII. glave iz Povelje koja se odnosi na njega.<sup>38</sup> Uz ukidanje Starateljskog vijeća Panel je predložio brisanje

---

<sup>35</sup> Vidi: [www.un.org/peace/peacebuilding](http://www.un.org/peace/peacebuilding) (10. 9. 2008.)

<sup>36</sup> Vidi: Verhoven, *op.cit.* (bilj. 1), str. 107.

<sup>37</sup> Vidi: [www.un.org/documents/tc.htm](http://www.un.org/documents/tc.htm) (13. 9. 2008.)

<sup>38</sup> Vidi: *United Nations, A more secure world, op. cit.* (bilj. 2), str. 77.

odredbi iz Povelje koje se odnose na Odbor vojnog štaba, pomoćni organ Vijeća sigurnosti, čija je svrha postojanja također postala upitna.<sup>39</sup> Države članice su trebale posebnim ugovorima ustupiti kontigente vlastitih oružanih snaga i staviti ih pod zapovjedništvo Odbora vojnog štaba. Navedeni ugovori između država članica i Ujedinjenih naroda još do danas nisu sklopljeni. Možemo očekivati da će se ove preporuke provesti u sklopu predstojeće revizije Povelje.

### 3. REFORMA SUSTAVA KOLEKTIVNE SIGURNOSTI

Temelji današnjeg sustava kolektivne sigurnosti utvrđeni su 1945. Poveljom Ujedinjenih naroda. Već čl. 1. st. 1. Povelje kao najvažniju zadaću novoosnovane Organizacije ističe održavanje međunarodnog mira i sigurnosti. Iako je u međunarodnom pravu rat, tj. upotreba sile zabranjena već Briand-Kelloggovim paktom iz 1928., u kojem se po prvi put u povijesti apsolutno zabranjuje agresivni rat.<sup>40</sup> Povelja tu zabranu dodatno potvrđuje i proširuje čl. 2. st. 4. prema kojem se članovi u svojim međunarodnim odnosima suzdržavaju od prijjetnje silom ili upotrebe sile koje su uperene protiv nezavisnosti bilo koje države, ili su na bilo koji način nespojive s ciljevima Ujedinjenih naroda. Jedine dvije iznimke od zabrane upotrebe sile sadržane su u VII. glavi Povelje, čiji članak 39. predviđa da Vijeće sigurnosti utvrđuje postojanje svake prijjetnje miru, narušenja mira ili čina agresije<sup>41</sup> i daje preporuke ili odlučuje koje će se mjere poduzeti u skladu s člancima 41. i 42. radi održavanja svjetskog mira i sigurnosti. Uz ovu, druga iznimka od načela zabrane upotrebe sile nalazi se u čl. 51. koji svakoj državi jamči pravo na samoobranu. Prema čl. 51. ništa u Povelji ne dira pravo individualne ili kolektivne samoobrane u slučaju oružanog napada na nekog člana Ujedinjenih naroda sve dok Vijeće sigurnosti ne poduzme mjere potrebne za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti.

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Vidi: Degan, V. Đ., *Međunarodno pravo*, Rijeka, 2000., str. 60.

<sup>41</sup> Rezolucijom Opće skupštine UN-a iz 1974. usvojena je definicija agresije. Prema članku 1. agresija je upotreba oružane sile od strane neke države protiv suverenosti, teritorijalne cjelovitosti ili političke neovisnosti neke druge države ili upotreba oružane sile koja je na bilo koji drugi način nespojiva s Poveljom Ujedinjenih naroda. Ostala dva pojma („prijetnja miru“ i „narušenje mira“) nikada nisu definirani, te ovise o diskrecijskoj odluci Vijeća sigurnosti, od slučaja do slučaja, pa su tako i podložne pravu veta stalnih članica Vijeća sigurnosti.

Ako pristupimo pažljivijoj analizi navedenih članaka, ali i ostalih dijelova Povelje, poglavito VI. i VII. glave doći ćemo do jednostavnog zaključka da je postojeći sustav kolektivne sigurnosti u potpunosti nekompatibilan s vremenom u kojem živimo. On je možda bio primjeren vremenu kad se Povelja pisala i kad je postojala velika vjerojatnost da će glavne prijetnje međunarodnom miru i sigurnosti dolaziti od velikih međudržavnih ratova poput Prvoga i Drugoga svjetskog rata.<sup>42</sup> Umjesto kopnenih, zračnih i pomorskih napada jedne države na drugu, prijetnje međunarodnom miru i sigurnosti su dobile danas i novu, sasvim drugu dimenziju koju pisci Povelje očito nisu predvidjeli. Danas se nalazimo u vremenu kad diljem svijeta bjesne krvavi građanski ratovi iza čije maske se u pravilu krije genocid i etničko čišćenje. Govoriti o efikasnom sustavu kolektivne sigurnosti, a pri tome zaboraviti na tragične događaje od prije svega dvadesetak godina koji su se odvijali na području bivše SFRJ i Ruande te donedavno Sudana (Darfur) gdje je poginulo više od 400 000 ljudi je zaista apsurdno.<sup>43</sup> Prijetnje ne dolaze samo od ratova, one su naprotiv danas mnogo suptilnije, sofisticiranije i opasnije. Dovoljno je osvrnuti se na problem terorizma koji ne poznaje državne granice i ne pita za žrtve i posljedice. Uz sam terorizam, posebno onaj međunarodni, usko je povezano širenje oružja za masovno uništenje koje praktički ne ostavlja mogućnost za odgovor i obranu. Nastavimo li daljnje nabranje novih prijetnji poput humanitarnih kriza, gladi, siromaštva, zagađivanja okoliša i nedemokratskih režima u potpunosti ćemo shvatiti da je današnji sustav kolektivne sigurnosti potpuno neprimjeren 21. stoljeću.

I dok Panel u svom izvještaju govori o značajnom doprinosu Ujedinjenih naroda u održavanju međunarodnog mira i sigurnosti te na tome temelji vjeru da će se Organizacija uspješno suprostaviti izazovima 21. stoljeća, situacija u svijetu je bila potpuno drugačija.<sup>44</sup> Nažalost dovoljno je pogledati u brojke koje će nas vratiti u realnost. Broj međudržavnih ratova u doba Lige naroda (1918.-1941.) je iznosio 25. U periodu od 1945. do 2003. broj međudržavnih ratova se zaustavio na zabrinjavajućoj brojci 41.<sup>45</sup> Iako se broj država nakon Drugoga svjetskog rata učetverostručio, što djelomično opravdava povećanje broja međudržavnih ratova, potrebno je istaknuti da u vrijeme Lige naroda

<sup>42</sup> Vidi: Franck, Th. M., *Collective security and UN reform-between the necessary and the possible*, *Chicago journal of international law*, sv. 6, 2006-II, str. 597. - 598.

<sup>43</sup> Vidi: Yoo, J. C., *Force rules: UN reform and intervention*, *Chicago journal of international law*, sv. 6, 2006.-II, str. 401.

<sup>44</sup> Vidi: *United Nations, A more secure world*, *op. cit.* (bilj. 2), str. 25.

<sup>45</sup> Vidi: Yoo, *op. cit.* (bilj. 43), str. 644. - 645.

ni sam rat nije bio posve zabranjen. S druge strane dovoljno je istaknuti da se broj građanskih ratova u razdoblju od 1945. do 1990. povećao za 400%.<sup>46</sup> Jedan od glavnih krivaca za ovakvu poraznu statistiku su Ujedinjeni narodi odnosno njihov najmoćniji organ, Vijeće sigurnosti, kojemu je upravo održavanje međunarodnog mira i sigurnosti osnovna zadaća. Monopol upotrebe oružane sile koju mu daje VII. glava Povelje radi održavanja međunarodnog mira i sigurnosti nikad nije u potpunosti sproveden u djelo. Hladnoratovska podjela u potpunosti je paralizirala rad Vijeća sigurnosti i time omogućila brojnim državama da iskoriste ovu institucionalnu slabost i rupu u sustavu kolektivne sigurnosti. Upravo je čl. 2. st. 4. Povelje kojim se zabranjuje prijetnja i upotreba sile bio izložen brojnim kršenjima. Prema jednoj studiji spomenuta je odredba bila prekršena 200 puta, dok se prema drugoj studiji govori o čak 680 kršenja ovoga članka upotrebom sile u međudržavnim sukobima.<sup>47</sup> U isto vrijeme Vijeće sigurnosti je samo dva puta odobrilo upotrebu sile (Korejski i prvi Zaljevski rat).

Završetkom hladnog rata, oči svjetske javnosti su ponovno bile uperene u Vijeće sigurnosti, ali ono nažalost osim povećane aktivnosti u radu i većeg broja rezolucija opet nije bilo u stanju obavljati svoju temeljnu dužnost, a to je održavanje međunarodnog mira i sigurnosti.<sup>48</sup> Ono je ostalo politički poligon u kojem su velike sile štitile prije svega vlastite interese a potom i interese svojih saveznika.<sup>49</sup> Na taj način većina država kršiteljica Povelje bile su sigurne da neće biti kažnjene zbog nezakonite upotrebe sile jer su se nalazile pod zaštitom stalnih članica ili su same bile stalne članice te su imale mogućnost korištenja veta.<sup>50</sup>

Neke zemlje, prije svega SAD, u nastojanju da riješe problem nefunkcioniranja Vijeća sigurnosti počele su zloupotrebljavati čl. 51. Povelje koji dopušta samoobranu u slučaju oružanog napada.<sup>51</sup> SAD su razvile strategiju tzv. pre-

---

<sup>46</sup> Vidi: Glennon, M. J., *Platonism, adaptivism and illusion in UN reform*, *Chicago journal of international law*, sv. 6, 2006.-II, str. 625.

<sup>47</sup> *Ibid.*, str. 619.

<sup>48</sup> Vidi: Glennon, *op. cit.* (bilj. 46), str. 626.

<sup>49</sup> Vidi: Franck, *op. cit.* (bilj. 42), str. 609.

<sup>50</sup> *Ibid.* str. 601.

<sup>51</sup> Mnoge države su svoje ponašanje pravdale pogrešnim tumačenjem slučaja Caroline. Prema doktrini Caroline koja je već dugi niz godina dio međunarodnoga običajnog prava države mogu upotrijebiti oružanu silu jedino u slučaju neposredne i neotklonjive opasnosti koja ne daje mogućnost izbora i ne ostavlja vremena za razmišljanje. Takva akcija

ventivnih udara protiv mogućih napada i time su dovele u pitanje jedno od temeljnih načela međunarodnog prava, načelo zabrane upotrebe sile.<sup>52</sup> Upravo je američka invazija na Irak 2003., temeljena na doktrini preventivnih udara, razuvjerila sve koji su vjerovali u dobre namjere SAD-a, dok je s druge strane pokazala svu slabost postojećeg sustava kolektivne sigurnosti koji su ustanovili Ujedinjeni narodi.<sup>53</sup>

Već 2004. Panel u svom izvještaju, koji je dijelom i nastao kao reakcija na američku invaziju na Irak i na sveopće nezadovoljstvo postojećim sustavom kolektivne sigurnosti, prvi put predlaže promjene vezane uz upotrebu sile. On smatra da postojeće odredbe iz Povelje, čl. 51. i uopće VII. glava koje dopuštaju upotrebu sile ne treba mijenjati, već samo dodatno utvrditi kriterije vezane uz njihovu primjenu. Sukladno tome Panel predlaže upotrebu sile od strane država ili Vijeća sigurnosti samo u slučajevima kad je njezina upotreba legitimna. Pri tome Panel predlaže pet kriterija legitimnosti prilikom upotrebe sile: 1. prijetnja mora biti dovoljno ozbiljna, 2. mora postojati odgovarajući razlog, 3. moraju biti iskorištene sve nevojne opcije, 4. vojna akcija mora biti razmjerna u skladu s prijetnjom i 5. moraju postojati razumni izgledi za uspjeh.<sup>54</sup>

Bivši glavni tajnik Annan je u svom izvještaju, koji je slijedio nedugo nakon izvještaja Panela, priznao da su Ujedinjeni narodi podijeljeni glede pitanja upotrebe sile. Prema njemu postoje tri glavne točke neslaganja: 1. pravo na upotrebu sile kao odgovor na neposredni napad<sup>55</sup>, 2. pravo na preventivnu upotrebu sile kao odgovor na napad koji nije neposredan, ali je moguć i 3. pravo tj. dužnost na upotrebu sile (humanitarna intervencija) radi zaustavljanja genocida i hu-

---

ne smije biti nerazumna ili ekscesivna, te mora biti ograničena potrebom samoobrane i jasno držana u njezinim okvirima. Degan, *op. cit.* (bilj. 40), str. 241.

<sup>52</sup> Vidi: Seršić, M., *The American Pre-emptive Strike Doctrine and International Law*, Adrias, sv. 14, 2007., str. 97. - 102.

<sup>53</sup> Američki predsjednik Bush je pred kraj svog mandata priznao da najviše žali zbog pogrešnih obavještajnih podataka o nepostojećem oružju za masovno uništenje, koji su doveli do invazije na Irak i smrti tisuća vojnika i civila na obje strane. Vidi više na: [www.abc.net.au/news/stories/2008/12/02/2435282.htm](http://www.abc.net.au/news/stories/2008/12/02/2435282.htm) (3. 12. 2008.)

<sup>54</sup> Vidi: *United Nations, A more secure world, op. cit.* (bilj. 2), str. 57.

<sup>55</sup> Članak 2. rezolucije Opće skupštine kojom se prihvaća defincija agresije predviđa da prva upotreba oružane sile daje *prima facie* dokaz o činu agresije, a Vijeće sigurnosti može zaključiti da takva procjena nije opravdana u svjetlu drugih činjenica. Tako Vijeće sigurnosti može zaključiti da je prva upotreba oružane sile zapravo bila sprečavanje neposredno prijetće agresije zbog samoobrane (tzv. preventivni udar), vidi više: Andrassy J., Bakotić B., Seršić M., Vukas B., *Međunarodno pravo 3*, Zagreb, 2006., str. 102. - 103.

manitarnih katastrofa.<sup>56</sup> Dok glede prve točke Annanove konstatacije postoji vladajuće gledište u međunarodnom pravu da je upotreba sile kao odgovor na neposredan napad zapravo samoobrana (slučaj Caroline), glede druge točke trebalo bi prihvatiti sugestiju Panela, koji predlaže da se pravo preventivnog napada treba isključivo ograničiti na Vijeće sigurnosti.

Najviše pozornosti je izazvao prijedlog Panela koji se odnosi na treću točku. Potaknut velikim humanitarnim krizama u BiH, Kosovu, Ruandi, Sudanu (Darfur) i Somaliji Panel je po prvi put predložio odstupanje od jednog od temeljnih načela međunarodnog prava, zabrani miješanja u unutarnje poslove neke države. Prema riječima Panela ovo načelo ne može biti korišteno kako bi se zaštitila djela genocida i drugih okrutnosti poput kršenja međunarodnoga humanitarnog prava u velikom opsegu ili isto tako etničkog čišćenja, koji mogu biti shvaćeni kao prijetnja međunarodnoj sigurnosti i na taj način uzrokovati akcije Vijeća sigurnosti.<sup>57</sup> Sukladno tome nije pitanje pravo na humanitarnu intervenciju, već odgovornost za zaštitu koje ima svaka država.<sup>58</sup> Danas na pitanje humanitarne intervencije nema potrebnog konsenzusa u Ujedinjenim narodima, tako da pravo na akciju ostaje u rukama Vijeća sigurnosti koje jedino može odobriti upotrebu sile.

Nažalost, zbog već otprije spomenutih problema vezanih uz funkcioniranje Vijeća sigurnosti otvara se put drugim subjektima (državama, vojnim savezima) da preuzmu ulogu Vijeća sigurnosti i na taj način iskoriste institucionalnu slabost Ujedinjenih naroda za svoje vlastite interese koji su često u suprotnosti s međunarodnim pravom.<sup>59</sup> Stupajući 2008. na dužnost, glavni tajnik Ban Ki-moon je uz već spomenutu potrebu reforme Vijeća sigurnosti i redefiniranja kriterija upotrebe sile iznio svoje smjernice djelovanja u pogledu napora Ujedinjenih naroda za održavanjem međunarodnog mira i sigurnosti. Istaknuto je opredjeljenje za jačanjem kapaciteta za provođenje i podržavanje mirovnih operacija<sup>60</sup> i jačanje kapaciteta za preventivnu diplomaciju, posredovanje,

---

<sup>56</sup> Vidi: *United Nations, In larger freedom: Towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General, UN Doc A/59/2005.

<sup>57</sup> Vidi: *United Nations, A more secure world*, *op. cit.* str. 56. - 57.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> Za većinu stručnjaka iz područja međunarodnog prava NATO-ov napad na Saveznu Republiku Jugoslaviju 1999. i američka invazija na Irak 2003. predstavljaju očita kršenja međunarodnog prava i Povelje Ujedinjenih naroda.

<sup>60</sup> Danas Ujedinjeni narodi imaju proračun od deset milijardi dolara namijenjen isključivo za mirovne operacije i 80 000 pripadnika koji sudjeluju u mirovnim operacijama. Vidi više na [www.un.org/reform/investinginun](http://www.un.org/reform/investinginun) (24. 9. 2008.)



očuvanje mira i izgradnju mira. Poseban naglasak je stavljen na međunarodnu borbu protiv terorizma<sup>61</sup> i energičnije napore u razoružanju i neširenju oružja za masovno uništenje.<sup>62</sup>

#### 4. REFORMA UPRAVNOG APARATA UJEDINJENIH NARODA

Za većinu svjetske javnosti ali i samih država članica (SAD su najglasnije u svojim primjedbama) Ujedinjeni narodi predstavljaju staru, glomaznu i okoštalu birokratsku organizaciju nesposobnu da se nosi s izazovima i prijetnjama 21. stoljeća. Glavni razlog tome, uz već navedene institucionalne slabosti i nefunkcioniranje sustava kolektivne sigurnosti, leži u upravnom aparatu Ujedinjenih naroda. Upravo zbog toga reforma upravnog aparata predstavlja ne manje važan dio cjelokupne reforme Ujedinjenih naroda.

Jedan od kroničnih problema vezanih uz sam sustav Ujedinjenih naroda i njegovih pripadajućih specijaliziranih ustanova je glomaznost. Tijekom godina djelokrug rada Ujedinjenih naroda sve se više proširivao. Od primarne zadaće, održavanja međunarodnog mira i sigurnosti, pojavio se cijeli niz novih zadaća poput dekolonizacije, borbe protiv siromaštva, gladi, bolesti, terorizma, širenja oružja za masovno uništenje i zaštite okoliša. Usporedno s porastom broja zadataka koji su se stajali pred Ujedinjene narode počeo je rasti i broj raznih tijela, organa, komisija, potkomisija, agencija, programa i fondova koji su se formirali unutar i oko same Organizacije. Ubrzo je postalo nemoguće vršiti nadzor i koordinaciju nad tolikim brojem tijela i pripadajućeg osoblja.<sup>63</sup> Kao rezultat svega navedenog došlo je do preklapanja poslova između pojedinih tijela. Dvostruki rad je uzrokovao enormno povećanje troškova i smanjenje učinkovitosti. Na sve to nadovezale su se brojne afere koje su dodatno ugrozile ugled Ujedinjenih naroda, poput korupcije u programu "Nafta za hranu" pa sve do seksualnih skandala vezanih uz osoblje Ujedinjenih naroda na terenu.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> 2006. dogovorena je zajednička strategija i operativni pristup u borbi protiv terorizma usvajanjem Globalne protuterorističke strategije u Općoj skupštini Ujedinjenih naroda. Kao pomoćni organ Vijeća sigurnosti osnovan je Protuteroristički odbor koji se sastoji od 15 članica Vijeća sigurnosti.

<sup>62</sup> Vidi: [www.un.org/reform/peace\\_security.shtml#4](http://www.un.org/reform/peace_security.shtml#4) (18. 9. 2008.)

<sup>63</sup> Vidi: Gareis S./Varwick J., *Die Vereinten Nationen, Aufgaben, Instrumente und Reformen*, Bonn, 2003., str. 288.-289.

<sup>64</sup> Vidi: [www.iic-offp.org/](http://www.iic-offp.org/) (29. 9. 2008.)

Reformu upravnog aparata započeo je već bivši glavni tajnik Kofi Annan s reformom Tajništva.<sup>65</sup> U izvještaju "Investing in the United Nations For a Stronger Organization Worldwide"<sup>66</sup> su navedene glavne smjernice njegove reforme: zapošljavanje najboljih ljudi, opremanje Organizacije najnovijim informacijskim i komunikacijskim tehnologijama, racionalnost u potrošnji novca, transparentan i efikasan sustav financiranja i poboljšanje suradnje s državama članicama. Stupajući na dužnost 2007. Ban Ki-moon je nastavio tamo gdje je Kofi Annan stao. Glavne smjernice njegove reforme upravnog aparata istaknute su u njegovom programu "Stronger United Nations for a Better World"<sup>67</sup> te se velikim dijelom nastavljaju na već spomenutu reformu Kofija Annana. Naglasak je stavljen na poboljšanje odgovornosti i preglednosti; postizanju najvećih etičkih standarda<sup>68</sup>; osiguranjen efikasnog, transparentnog i uslužnog Tajništva; uspostavljanje mobilnog, stručnog i motiviranog osoblja te na kraju bolja integracija cjelokupnog sustava Ujedinjenih naroda radi postizanja zajedničkih ciljeva. Dok neke zemlje poput SAD-a i drugih država koje financijski najviše doprinose Ujedinjenim narodima smatraju kako bi aktualna reforma trebala upravu učiniti efikasnijom, transparentnijom i odgovornijom, drugi su u najavljenj reformi prepoznali prijetnju po vlastite interese. To se prije svega odnosi na zemlje u razvoju koje su kroz upravni aparat i članstvo u mnogobrojnim tijelima Ujedinjenih naroda imale određeni utjecaj na zbivanja u Organizaciji.<sup>69</sup>

Za reformu upravnog aparata se trenutačno može reći da je otišla najdalje u sklopu cjelokupne reforme Ujedinjenih naroda. Broj osoblja, uključujući

---

<sup>65</sup> Broj vodećih mjesta u upravi UN-a smanjen je za 30%. U Tajništvu je ukinuto 2500 radnih mjesta a proračun Tajništva se od 1992. nije povećavao. Vidi više na: [www.dadalos.org/uno\\_hr/grundkurs\\_5/effizienz.htm](http://www.dadalos.org/uno_hr/grundkurs_5/effizienz.htm) (13. 10. 2008.)

<sup>66</sup> Vidi: *United Nations, Investing in the United Nations For a Stronger Organization Worldwide*, UN Doc A/60/692,

<sup>67</sup> Vidi: [www.un.org/reform/index.shtml](http://www.un.org/reform/index.shtml) (21. 9. 2008.)

<sup>68</sup> U svom inauguralnom govoru Ban Ki-moon je jasno istaknuo: "Tražit ću poštivanje najviših etičkih kriterija. Jedna od najvrjednijih stvari koje posjeduju Ujedinjeni narodi je ugled. Međutim, ugled nam je postao i jedna od bolnih točaka." Vidi više na [www.un.org/reform/mgmt\\_reform.shtml#2](http://www.un.org/reform/mgmt_reform.shtml#2) (21. 9. 2008.)

<sup>69</sup> Prema Gareisu i Warvicku upravo su države članice odgovorne za stvaranje novih tijela i institucija unutar sistema Organizacije. UN-ov sistem u svojoj kompleksnosti, s mnogobrojnim posebnim tijelima i organizacijama, fondovima i programima koji se često stvaraju i pokreću kao trend i radi zaštite interesa pojedinačnih grupa, najbolje predstavlja sliku država-članica. Vidi: Gareis/Varwick, *op. cit.* (bilj. 63), str. 263.

rukovodioce je smanjen kao i broj postojećih tijela pri čemu je rast troškova u potpunosti zaustavljen. Uvedeni su novi etički standardi, a posebna pozornost je posvećena zapošljavanju i usavršavanju ljudskih resursa. Izvršena je potpuna informatizacija i umrežavanje cjelokupne Organizacije dok su logistički i financijsko-računovodstveni odjeli racionalizirani i modernizirani. Široki spektar mjera je u raznim fazama implementacije. Prema riječima Ban Ki-moona zajedničke promjene će napraviti temelje za učinkovite Ujedinjene narode gdje će globalni i dinamični rad profesionalaca biti spreman na odgovor i rad s transparentnim i odgovornim sustavom.<sup>70</sup> Ostaje nam vidjeti i nadati se da će reforma UN-a u ostalim područjima dati slične rezultate.

## 5. ZAKLJUČAK

Analizirajući pitanje reforme Ujedinjenih naroda možemo doći do jednostavnog zaključka da je jedino potpuna reforma Ujedinjenih naroda posljednja prilika da se ova Organizacija osposobi za izazove 21. stoljeća. Današnji Ujedinjeni narodi nalaze se na prekretnici, a ovisno o uspjehu reforme, ovisit će i njihova sudbina.

I dok se za pojedine dijelove reforme, koja je već u tijeku, može reći da su uspješno provedeni (reforma upravnog aparata, osnivanje Komisije za izgradnju mira i Vijeća za ljudska prava), ključna pitanja poput proširenja Vijeća sigurnosti i reorganizacije sustava kolektivne sigurnosti još su uvijek daleko od konačnog rješenja. Reforma Ujedinjenih naroda, bez reforme njihovog najmoćnijeg organa, na kojem počiva cjelokupni sustav kolektivne sigurnosti, bi predstavljala neuspjelu reformu.

Dosadašnji tijek reforme je pokazao da sama Organizacija posjeduje kapacitet, sposobnost i volju za provođenje učinkovite reforme, ali glavni problem leži u državama članicama i samoj Povelji Ujedinjenih naroda, tj. njome predviđenoj proceduri izmjene njezinih odredbi. Opći konsenzus o potrebi reforme nastao je tek nakon invazije SAD-a na Irak 2003., kad su i posljednji protivnici reforme shvatili svu nemoć Ujedinjenih naroda i postojećeg sustava kolektivne sigurnosti, ali pitanje suprostavljenih stajališta i interesa u pogledu opsega i dubine same reforme je još uvijek ostalo otvoreno. Upravo stoga pronalaženje političkog kompromisa između država članica, a posebice pet stalnih članica Vijeća sigurnosti,

---

<sup>70</sup> Vidi: [www.un.org/reform/mgmt\\_reform.shtml#3](http://www.un.org/reform/mgmt_reform.shtml#3) (21. 9. 2008.)

bez kojih nema izmjene Povelje je prijeko potrebno kako bi reforma uspjela. Profesor Thomas M. Franck je dobro ustvrdio: "Ovo je vrijeme da politika učini svoj dio posla, postigne sintezu između potrebnoga i mogućega".

Ostaje nam se nadati da će države članice, a tu prije svega mislimo na pet stalnih članica Vijeća sigurnosti, prepoznati povijesnu važnost i trenutak, jer samo potpuna i temeljita reforma može stvoriti Organizaciju sposobnu da donese mir i sigurnost u svaki dio svijeta. U slučaju neuspjeha reforme, Ujedinjeni narodi bi mogli krenuti stopama svoje prednice - Lige naroda.

## Summary

Ljubo Runjić\*

### REFORM OF THE UNITED NATIONS

*The United Nations reform is one of the greatest challenges for this organization since its inception. The key elements of the UN reform were presented in the 2004 report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Changes, entitled "A more Secure World: our Shared Responsibility". Apart from the reform of the collective security system, there were also proposals for significant institutional changes, as well as for reforms of administrative bodies.*

*The most significant institutional reform was that of the Security Council, while other reforms and the founding of some other bodies such as the UN Human Rights Council and the UN Peace Building Commission were successfully carried out. In its report, the Panel recommends that those who make the vast majority of financial, military and diplomatic contributions to the United Nations should have seats in the Security Council. The models of reform proposed by the Panel for the Security Council and other relevant proposals envisage the expansion of the Security Council, including new permanent seats but without the right of veto.*

*In reaction to the United States invasion of Iraq in 2003, significant changes in the use of force were proposed. The Panel proposed additional criteria on the legitimacy of the use of force, and the approval of humanitarian interventions that use force to stop genocide and stem humanitarian disasters.*

---

\* Ljubo Runjić, LL. B., Assistant lecturer, Three-Year College in Šibenik, Trg Andrije Hebranga 11, Šibenik

*Administration reform was already started by the former Secretary-General Kofi Annan with the reform of the Secretariat. When he took office in 2007, Ban Ki-moon continued where Kofi Annan had left off. The main elements of his administration reform were presented in his programme "A Stronger United Nations for a Better World", and it was largely a continuation of the above reform undertaken by Kofi Annan.*

*And while parts of the reform, which is now underway, can be said to have been carried out successfully (the reform of administrative bodies, the setting up of a Peace Building Commission and Human Rights Commission), key issues such as the expansion of the Security Council and the reorganization of the collective security system are still a long way from being resolved. The reform process has so far shown that the United Nations has the capacity, ability and will for undertaking effective reforms, the main problem being, however, the Member States and the UN Charter, i.e. the procedure required for changing its provisions.*

*Key words: reform, United Nations, Security Council, collective security*

## Zusammenfassung

Ljubo Runjić\*\*

### DIE REFORM DER VEREINTEN NATIONEN

*Die Reform der Vereinten Nationen stellt eine der größten Herausforderungen für diese Organisation seit ihrer Gründung dar. Die Haupttrichtungen der UN-Reform wurden im Jahre 2004 in dem Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel "Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung" vorgestellt. Neben der Reform des Systems der kollektiven Sicherheit werden auch wesentliche institutionelle Reformen und eine Reform des Verwaltungsapparats vorgeschlagen.*

*Innerhalb der institutionellen Reform kommt der Reform des Sicherheitsrates eine zentrale Stellung zu, während die Reformen und Neugründung anderer Organe wie etwa des Menschenrechtsrates und der Kommission für Friedenskonsolidierung erfolgreich umgesetzt wurden. Die Hochrangige Gruppe (Panel) spricht in ihrem Bericht die Empfehlung aus, dass diejenigen, die den größten finanziellen Beitrag zu den Vereinten*

---

\*\* Ljubo Runjić, Diplom-Jurist, Assistent an der Fachhochschule in Šibenik, Trg Andrije Hebranga 11, Šibenik

*Nationen leisten, militärisch und diplomatisch in den Sicherheitsrat eingebunden werden sollten. Die durch das Panel vorgelegten Reformmodelle für den Sicherheitsrat sehen, wie auch andere relevante Vorschläge, eine Erweiterung des Sicherheitsrates um neue ständige Sitze vor, allerdings ohne ein Vetorecht.*

*Als Reaktion auf die amerikanische Irak-Invasion im Jahre 2003, aber auch auf die allgemeine Unzufriedenheit über das bestehende System der kollektiven Sicherheit wurden im Zusammenhang mit der Anwendung militärischer Gewalt wesentliche Neuerungen vorgeschlagen. Das Panel schlägt zusätzliche Legitimitätskriterien sowie die Bewilligung humanitärer Interventionen mit Anwendung militärischer Gewalt zur Beendigung von Völkermord und humanitärer Katastrophen vor.*

*Die Reform des Verwaltungsapparates geht noch auf den ehemaligen Generalsekretär Kofi Annan zurück, der das Generalsekretariat reformierte. Nach seiner Amtsübernahme im Jahre 2007 machte der neue Generalsekretär Ban Ki Moon dort weiter, wo Kofi Annan aufgehört hatte.*

*Die Hauptleitlinien seiner Reform des Verwaltungsapparates sind in dem Programm "Stronger United Nations for a Better World" zu finden und sind größtenteils an die bereits erwähnte Reform von Kofi Annan angelehnt.*

*Während man einzelnen Teilen der bereits laufenden Reform eine erfolgreiche Umsetzung bescheinigen kann (etwa hinsichtlich der Reform des Verwaltungsapparates, der Gründung der Kommission für Friedenskonsolidierung und des Menschenrechtsrates), ist es bis zu einer abschließenden Lösung für Schlüsselfragen wie die Erweiterung des Sicherheitsrates und die Reorganisation des Systems der kollektiven Sicherheit noch ein weiter Weg. Der bisherige Reformverlauf hat erwiesen, dass die Vereinten Nationen die erforderliche Kapazität, Fähigkeit und Bereitschaft haben, wirksame Reformen durchzusetzen, das Hauptproblem diesbezüglich jedoch bei den Mitgliedstaaten und in der UN-Charta zu suchen ist, d.h. in der darin vorgesehenen Prozedur zur Änderung von Bestimmungen.*

*Schlüsselwörter: Reform, Vereinte Nationen, Sicherheitsrat, kollektive Sicherheit*